CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN

presentadas el 20 de marzo de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

En este asunto la Comisión ha interpuesto recurso por incumplimiento contra Irlanda, relativo a ciertas restricciones impuestas por dicho Estado a las operaciones de coaseguro. Este asunto tiene mucho en común con los asuntos 220/83, Comisión contra Francia, 252/83, Comisión contra Dinamarca, y 205/84, Comisión contra Alemania, y las vistas tuvieron lugar al mismo tiempo.

En su demanda, la Comisión solicita que el Tribunal de Justicia declare que Irlanda:

«— al adoptar las disposiciones del artículo 4 de las "European Comunities (Co-Insurance) Regulations, 1983", que obligan a las empresas de seguros comunitarios que pretenden prestar en Irlanda servicios de seguro en calidad de entidad abridora, bien a obtener autorización administrativa y a disponer, para ello, de un establecimiento, bien a informar al Ministro y a obtener su consentimiento, según los casos, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE y de la Directiva 78/473/CEE;

— en la medida en que las disposiciones del apartado 3 del Anexo de las «Regulations» citadas no permiten que los aseguradores de la Comunidad realicen en Irlanda prestaciones de coaseguro relativas a contratos de cuantía inferior a la especificada en dicho apartado 3, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE y de la Directiva 78/473/CEE;

— al aplicar las disposiciones de Derecho interno mencionadas anteriormente, en lugar de las disposiciones de los artículos 59 y 60 del Tratado, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del efecto directo de dichos artículos del Tratado y de la primacía del Derecho comunitario.»

Como ya he resumido en mis conclusiones en el asunto Comisión contra Francia, la Directiva 73/239, sobre el acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida y a su ejercicio (DO 1973, L 228, p. 3; EE 06/01, p. 143), y la Directiva 78/473, sobre coaseguro comunitario (DO 1978, L 151 1978, p. 25; EE 06/02, p. 28), no las repetiré aquí.

Las «European Communities (Co-Insurance) Regulations, 1983» fueron adoptadas para aplicar en Irlanda la Directiva de 1978. El apartado 1 de su artículo 4 exige que la entidad abridora obtenga autorización de las autoridades irlandesas. Y lo exige en los términos siguientes:

«Aunque en las "Insurance Acts", de 1909 a 1981, o en las "European Communities (Non-Life Insurance) Regulations", de 1976, se disponga lo contrario, un asegurador establecido en otro Estado miembro

* Traducido del inglés.

podrá participar, junto a una entidad abridora provista de autorización, en una operación de coaseguro comunitario relativa a un riesgo localizado en Irlanda, siempre que el asegurador mencionado en primer lugar actúe desde un domicilio social que esté autorizado por las autoridades de control de otro Estado miembro, o desde una sucursal que esté autorizada por las autoridades de control de otro Estado miembro y cuyo domicilio social esté también autorizado.»

Dicha autorización deberá obtenerse con arreglo a las «European Communities (Non-Life Insurance) Regulations» de 1976, adoptadas para incorporar la Directiva de 1973. El apartado 1 del artículo 4 de esta disposición exige que la entidad abridora se encuentre establecida y esté autorizada antes de poder ejercer actividades de seguro distintas del seguro de vida. De este modo, la entidad abridora se encuentra sometida, en general, tanto al requisito de autorización como al requisito de establecimiento. Los demás coaseguradores están exentos de ambos requisitos en virtud del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento de 1983.

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 4 de las «Regulations» de 1983 parece eximir de dichos requisitos a las entidades abridoras que hayan obtenido la debida autorización en otro Estado miembro con arreglo a la Directiva de 1973, cuando el riesgo cubierto esté incluido en los ramos 4 (vehículos ferroviarios), 5 (vehículos aéreos), 6 (vehículos marítimos, lacustres y fluviales), 7 (mercancías transportadas), 11 (responsabilidad civil en vehículos aéreos) o 12 (responsabilidad civil de vehículos marítimos, lacustres y fluviales). No obstante, esta exención debe entenderse en relación con el artículo 8 de las «Regulations». Con arreglo a esta disposición, la entidad abridora deberá primero comunicar al Ministro de Comercio e Industria su intención de cubrir de esta manera riesgos de los comprendidos en el apartado 6 del artículo 4 del Reglamento de 1976 (a saber, de los ramos 5, 6, 7, 11 y 12 del Anexo, y algunas categorías de los ramos 1 y 10, seguros relativos a los pasajeros de vehículos marítimos y aéreos, y seguros de responsabilidad civil de los transportistas), y obtener la autorización del Ministro.

El artículo 3 de las «Regulations» (Reglamento) de 1983 dispone lo siguiente: «Las presentes "Regulations" se aplicarán a los contratos de coaseguro comunitario tal como se definen en el Anexo a estas "Regulations"». Con arreglo al apartado 1 del Anexo:

«i) A los efectos de estas "Regulations", tendrá la consideración de contrato de coaseguro comunitario todo contrato de seguro:

a) relativo a cualquiera de los ramos designados en el apartado 2 del presente Anexo, y que,

b) en el caso de que el riesgo esté localizado en el Estado irlandés, reúna las condiciones establecidas en el apartado 3 del presente Anexo, y que

c) reúna todos los requisitos establecidos en el apartado 4 del presente Anexo.»

El apartado 2 del Anexo enumera los ramos de riesgos a los que se aplican las «Regulations» y reproduce el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva de 1978. De lo que se deriva que el seguro de vida no es una cuestión discutida en el presente recurso.

Las condiciones establecidas en el apartado 3 del Anexo incluyen umbrales por debajo de los cuales no se aplicarán las «Regulations» de 1983. Para los riesgos comprendidos en los ramos 8 (incendio y causas naturales), 9 (otros daños a los bienes) y 16 (pérdidas pecuniarias diversas), la suma total asegurada por cada contrato no podrá ser inferior a 50 millones de unidades de cuenta. Para los riesgos comprendidos en el ramo 13 (responsabilidad civil general distinta de los riesgos relativos a daños deriva-

dos de la energía nuclear o de las medicinas), el volumen de negocios del asegurado en lo que respecta a las actividades que dan lugar a la cobertura no podrá ser inferior a 200 millones de unidades de cuenta. Por lo que respecta a los riesgos comprendidos en los ramos 4, 5, 6, 7, 11 y 12, no existe ninguna limitación de los riesgos que pueden ser objeto de operaciones de coaseguro comunitario, basada en la naturaleza o en la magnitud.

En lo que aquí interesa, el apartado 4 estipula lo siguiente: «Los requisitos a que se hace referencia en la letra c) del apartado 1 del presente Anexo son: [...] b) que el riesgo esté localizado dentro de un Estado miembro (en el sentido del apartado 5 del presente Anexo), [...]». El apartado 5 está redactado en los términos siguientes: «A los efectos de la letra b) del apartado 4 de este Anexo, el riesgo estará localizado en un Estado miembro: a) en el caso de seguros relativos a bienes inmuebles, si los bienes están localizados en dicho Estado miembro; b) en el caso de seguros relativos a buques, aeronaves o cualquier otro vehículo matriculado (incluyendo los vehículos ferroviarios), si el buque, aeronave o vehículo está matriculado en dicho Estado miembro, y c) en los demás casos, si el asegurado es una sociedad constituida con arreglo al Derecho de dicho Estado miembro o si tiene su residencia habitual en el mismo».

No está claro el alcance de estas disposiciones. En la vista, el Agente del Gobierno irlandés afirmó que los requisitos únicamente se aplican cuando el riesgo está localizado en Irlanda, pero se creyó en el caso de precisar al Tribunal de Justicia que el Anexo de las «Regulations» de 1983 contiene algunas normas destinadas a determinar el lugar de localización del riesgo. Según la letra c) del apartado 5 [a los efectos de determinar si una operación de seguro constituye una operación de coaseguro comunitario con arreglo a la letra c) del apartado 1 y al apartado 4], el riesgo estará localizado en un Estado miembro si el asegurado es una sociedad constituida con arreglo al Derecho de dicho Estado miembro o si tiene su residencia habitual en el mismo, excepto en el caso de bienes inmuebles o de buques, aeronaves u otros vehículos matriculados.

Si se producen litigios, corresponderá a los tribunales nacionales interpretar estas disposiciones. Es posible que, a los efectos del apartado 1 del artículo 4, se presuma que un riesgo está localizado en Irlanda si el asegurado es una sociedad constituida con arreglo al Derecho de este Estado o si tiene su residencia habitual en el mismo, incluso aunque el riesgo no tenga ninguna conexión con Irlanda; por otro lado, es posible que deba interpretarse que el artículo 4 se limita a los riesgos localizados en Irlanda. A los efectos de estas conclusiones, prefiero adoptar la interpretación más restringida, es decir, la última citada.

Admisibilidad

El 30 de diciembre de 1975, la Comisión sometió al Consejo una propuesta de segunda Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y que establece disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios (DO 1976, C 32, p. 2). Este proyecto se encuentra todavía pendiente ante el Consejo, aunque en forma considerablemente modificada. Los objetivos de este proyecto de Directiva son, entre otros, complementar las disposiciones de la primera Directiva en lo relativo a las reservas técnicas y determinar el derecho aplicable al contrato.

Irlanda alega que, al interponer estos recursos cuando se está todavía discutiendo en el Consejo la propuesta de segunda Directiva, la Comisión «intenta anticiparse a los procedimientos constitucionales emprendidos ya por el Consejo con arreglo al apartado 2 del artículo 57 del Tratado CEE [...]. La Comisión está pidiendo al Tribunal de Justicia que desempeñe la misión que el apartado 2 del artículo 57 del Tratado CEE atribuye al Consejo». Ahora bien, resulta evidente que

los efectos de una sentencia del Tribunal de Justicia son diferentes a los de una Directiva adoptada por el Consejo. Y lo que es más, la argumentación irlandesa equivale a afirmar que la Comisión habría debido retirar su propuesta de Directiva antes de interponer estos recursos. Tal comportamiento sólo podría tener como efecto retrasar la creación de un mercado común en materia de seguros. Por consiguiente, el punto de vista sustentado por Irlanda no resulta compatible con la estructura del Tratado. Así pues, yo desestimaría esta alegación.

En la vista, el 6 de Irlanda alegó también que la primera pretensión de la Comisión impugnaba equivocadamente una disposición, puesto que las «Regulations» de 1983 constituían en realidad una medida liberalizadora, y que los requisitos de establecimiento y de autorización estaban contenidos, en cambio, en las «European Communities (Non-Life) Regulations» de 1976. Esta alegación resulta inadmisible, al haber sido planteada por primera vez en la vista. Sin embargo, el Tribunal debería examinar de oficio esta cuestión.

A mi juicio, la alegación irlandesa carece de fundamento. En lo que aquí nos importa, el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento de 1983 prevé que «un asegurador establecido en otro Estado miembro podrá participar, junto a una entidad abridora provista de autorización, en una operación de coaseguro comunitario [...]». Por consiguiente, esta disposición reafirma directamente el preexistente requisito de que la entidad abridora obtenga autorización administrativa. También reafirma, de modo indirecto, el requisito de establecimiento. Así pues, no considero que la primera pretensión de la Comisión sea inadmisible por los motivos aducidos por Irlanda.

Tampoco considero que otras pretensiones de la demanda de la Comisión sean inadmisibles por otros motivos.

La entidad abridora

Mediante su primera pretensión, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que los requisitos de establecimiento y de autorización impuestos a la entidad abridora por el artículo 4 de las «European Communities (Co-insurance) Regulations» de 1983 infringen los artículos 59 y 60 del Tratado y la Directiva 78/473.

A la vista de la exención contenida en el apartado 2 del artículo 4 de dichas «Regulations», el requisito de establecimiento del apartado 1 del artículo 4 se aplica únicamente a los riesgos comprendidos en los ramos 8, 9, 13 y 16. Por las razones expuestas en mis conclusiones en el asunto Comisión contra Francia, considero que ese requisito resulta contrario a los artículos 59 y 60.

Además, el apartado 1 del artículo 4 exige que, respecto a estos mismos ramos, la entidad abridora obtenga una autorización de las autoridades irlandesas, en aplicación de las «Regulations» de 1976. Por las razones expuestas en el asunto contra Francia, esto constituye evidentemente una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 59.

Lo mismo sucede con la obligación de obtener el previo consentimiento del Ministro respecto de los riesgos comprendidos en los ramos 4, 5, 6, 7, 11 y 12, obligación impuesta al asegurador delegado por los artículos 4, apartado 2, y 8 de las «Regulations» de 1983. No es una respuesta válida el que Irlanda afirme, como lo hizo en su dúplica, que en la práctica el consentimiento se concede en todos los casos y que se concede con carácter general para un ramo entero de riesgos. Lo cierto sigue siendo que el Ministro puede negarse a dar su consentimiento. Incluso un sistema de autorización automática puede ocasionar dilaciones, sean o no intencionadas.

Por las razones expuestas en las mismas conclusiones, considero que tampoco en el caso de autos se ha demostrado que el re-

quisito de autorización administrativa se justifique con arreglo al apartado 1 del artículo 56 o por razones de interés general. La distinción entre «autorización» y «consentimiento» puede ser muy sutil y, a mi juicio, tampoco se ha demostrado que el requisito del consentimiento esté justificado.

A pesar de los argumentos aducidos en cuanto al carácter delicado del sector de los seguros en Irlanda y en cuanto a la necesidad de proteger a los asegurados y terceros contra la quiebra de los aseguradores, no estoy convencido de que exista una diferencia fundamental entre la situación en Irlanda y la existente en los demás Estados miembros. Con arreglo a la Directiva de 1973, corresponde a los Estados miembros inspeccionar la situación financiera de las compañías de seguros. Otras cuestiones pueden ser reguladas por la Ley nacional previa comunicación, pero no se ha demostrado que justifiquen el establecimiento, la previa autorización o el consentimiento previo.

Las normas irlandesas relativas a las entidades abridoras estarán todavía menos justificadas si se aplican a riesgos que, aunque situados fuera de Irlanda, se presumen localizados en ella simplemente porque el asegurado es una sociedad irlandesa o tiene su residencia en Irlanda.

Es posible que la finalidad de aplicar tales restricciones cuando el asegurado es una sociedad constituida en Irlanda o tiene allí su residencia habitual sea la de limitar o controlar los movimientos de capitales o los pagos corrientes. Por las razones expuestas en el asunto contra Francia, en mi opinión ésos no son motivos válidos, con arreglo al Derecho comunitario, para restringir la prestación de servicios de seguro.

Por último, la Comisión alega que los requisitos de establecimiento y de autorización administrativa infringen también el artículo 3 de la Directiva 78/473. El mismo argumento se alegó en el asunto contra Alemania, pero nò en los asuntos contra Francia y Dinamarca. En este punto, me remito a mis conclusiones en el asunto contra Alemania.

Los umbrales

Como ya se ha mencionado, el apartado 3 del Anexo a las «European Communities (Co-insurance) Regulations» de 1983 establece umbrales para los riesgos incluidos en los ramos 8, 9, 13 y 16; por debajo de dichos umbrales el coaseguro comunitario no está autorizado. A lo largo del presente procedimiento, la Comisión ha alegado que el apartado 3 infringe los artículos 59 y 60 del Tratado, así como la Directiva 78/473. No ha pretendido defender que el nivel de los umbrales fijados sea demasiado elevado. A mi entender, la Comisión mantiene en este caso simplemente que las disposiciones que cita prohíben el establecimiento de umbrales de cualquier tipo.

En su réplica, la Comisión declaró que «la Comisión no impugna aquí los umbrales económicos que los Estados miembros han establecido para delimitar el ámbito de aplicación de la Directiva sobre coaseguro». En su dúplica, Irlanda dedujo de esto que la segunda pretensión de la demanda de la Comisión había sido retirada. Leída aisladamente, la frase que se acaba de citar parece tener ese significado. Sin embargo, me parece que esta frase, cuando se lee en su contexto, no tiene ese significado: significa simplemente que la Comisión no impugna los niveles concretos en los que se fijaron los umbrales. Desde luego, en la última frase de

su réplica la Comisión declara que «mantiene la pretensión formulada en el apartado 20 de su demanda». De ello se deduce que la Comisión no ha retirado esta pretensión.

Por las razones expuestas en mis conclusiones en los asuntos contra Francia y contra Alemania, considero que el establecimiento de umbrales para el coaseguro resulta contrario a los artículos 59 y 60 del Tratado, que no se ha demostrado que esté justificado y que Irlanda no puede establecer umbrales con arreglo a la Directiva 78/473/CEE. Si dichos umbrales pudiesen establecerse y si, contrariamente a mi interpretación, la Comisión hubiese alegado que los umbrales eran demasiado elevados, esta última alegación no habría sido probada en el caso de autos.

El efecto directo

La tercera pretensión de la Comisión debería desestimarse por los motivos que expuse en mis conclusiones en el asunto contra Francia.

Conclusión

A la vista de estas consideraciones, opino que:

a) al adoptar las disposiciones del artículo 4 de las «European Communities (Co-insurance) Regulations» de 1983, que obligan a las empresas de seguros comunitarias que pretenden prestar en Irlanda servicios de seguro en calidad de entidad abridora a obtener autorización administrativa y a disponer, para ello, de un establecimiento o bien a informar al Ministro y a obtener su consentimiento, según los casos, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado y de la Directiva 78/473/CEE;

b) al establecer umbrales por debajo de los cuales queda prohibido el coaseguro, las «European Communities (Co-insurance) Regulations» de 1983 infringen los artículos 59 y 60 del Tratado. La Directiva 78/473/CEE no autoriza a ningún Estado miembro a establecer umbrales respecto a los ramos de seguro contemplados por dicha Directiva.

En mi opinión, Irlanda debe cargar con las costas de la Comisión, así como con las de los Países Bajos y el Reino Unido. Irlanda, Bélgica, Dinamarca y Francia deben cargar con sus propias costas.